

**Wystąpienia Prezesa Bohdana Zdziennickiego na Zgromadzeniu
Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
20 kwietnia 2010 roku**

Panie Prezesie, Panie i Panowie Sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, szanowni Goście!

Pragnę serdecznie podziękować za zaproszenie na tegoroczne Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ciągle ciężko przychodzi mi pogodzić się ze świadomością, że na skutek tragicznych wydarzeń pod Smoleńskiem część Gości – w tym Głowa naszego Państwa – nie przybyło na dzisiejszą uroczystość. Pamięć o tej tragedii oraz o Ofiarach, wśród których nierzadko znajdowali się nasi przyjaciele i znajomi, na pewno przed długi czas będzie stanowić tło dla polskiego życia publicznego, a w tym – dla refleksji nad funkcjonowaniem instytucji naszej Ojczyzny.

Proszę pozwolić mi podzielić się z Państwem kilkoma uwagami.

Patrząc na działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego z perspektywy Trybunału Konstytucyjnego, pragnę niezmiennie, po raz kolejny, wrazić słowa szacunku i wdzięczności dla tej Instytucji za jej działalność na rzecz ugruntowywania w Polsce zasad państwa prawa oraz ochrony praw i wolności jednostki. Wkład Naczelnego Sądu Administracyjnego w konstytucjonalizację prawa pozostaje nieoceniony. Świadomie używam tu pojęcia „konstytucjonalizacja”. Warto zauważyć, że oba człony władzy sądowniczej: Trybunał i sądy administracyjne – każdy w granicach swoich kompetencji – pełnią w istocie podobną rolę ustrojową: gwarantów poszanowania przez organy władzy publicznej reguł gry obowiązujących w demokratycznym państwie prawa. Podczas, gdy Trybunał kontroluje działania ustawodawcy, Naczelny Sąd Administracyjny

- wraz z pozostałymi sądami administracyjnymi - stoją na straży konstytucyjności oraz legalności działań administracji publicznej. Zakresy właściwości Trybunału i sądów administracyjnych - wyznaczone przez przepisy Konstytucji i ustaw - wzajemnie się uzupełniają. Dopiero spojrzenie łącznie na te instytucje pozwala dostrzec finezyjność polskiego systemu kontroli działań władzy publicznej.

Aby system ten działał sprawnie, niezbędna jest współpraca między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami administracyjnymi. Współdziałanie należy - co wyraził ustrojodawca we Wstępie do Konstytucji - do podstawowych założeń ustrojowych Rzeczypospolitej, a tym samym staje się powinnością Trybunału i sądów administracyjnych. Trybunał - ograniczony zasadą skargowości - nie może realizować swoich zadań samodzielnie. Musi liczyć na aktywność sądów administracyjnych w korzystaniu z przysługujących im środków inicjowania kontroli konstytucyjności. Z drugiej strony, poprzez ocenę zgodności z ustawą zasadniczą ustawodawstwa zwykłego, Trybunał wspiera sądy administracyjne w przyjęciu takiego wzorca kontroli legalności działań administracji publicznej, który będzie zapewniał poszanowanie norm i zasad konstytucyjnych.

Konstytucja przewiduje dwa tryby inicjowania postępowania przed Trybunałem przez sądy administracyjne i ich organy. Pierwszy, w ramach abstrakcyjnej kontroli norm, polega na możliwości złożenia stosownego wniosku przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Środek ten nie jest wykorzystywany często, ale należy pamiętać, jak istotna jest zwykle waga problemów prezentowanych we wnioskach składanych przez Prezesa. Obecnie żaden taki wniosek nie czeka na rozpoznanie przez Trybunał. Zdecydowanie częściej natomiast uruchamiany jest tryb kontroli wskutek wystąpienia na podstawie art. 193 Konstytucji z pytaniami prawnymi przez sądy administracyjne. Mechanizm ten ciągle pozostaje podstawową formą współpracy między Trybunałem a sądami administracyjnymi. W roku 2009 składy orzekające zdecydowały się skierować 13 pytań prawnych, w tym szereg o bardzo istotnym

znaczeniu społecznym lub gospodarczym (jak np. pytanie prawne dotyczące przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej określających przesłanki odmowy udostępnienia dokumentów do wglądu, czy przepisów uniemożliwiających wznowienie postępowania po wyroku TK przez byłych wspólników rozwiązanej spółki cywilnej). W tym samym roku Trybunał rozpoznał 11 spraw zainicjowanych przez sądy administracyjne, przy czym merytorycznie rozstrzygnął 10 spraw, a tylko w jednej zmuszony był umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. 4-krotnie orzekł o zgodności kwestionowanych przepisów, zaś aż w 6 przypadkach podzielił wątpliwości składów orzekających o niekonstytucyjności regulacji, w tym m.in. regulacji dotyczącej legalizacji samowoli budowlanej (P 46/08), określającej obowiązek stwierdzenia całkowitej niezdolności do pracy policjanta zarażonego wirusem HIV (P 61/08), czy przewidującej sankcję zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego (P 46/07).

Zainicjowanie kontroli w ramach art. 193 Konstytucji wymaga od sądów dużej rozwagi i umiaru. Jeśli chodzi o sądy administracyjne, zarówno rozwaga, jak i umiar są wyraźnie widoczne, za co pragnę niezmiernie podziękować. Umiar musi przejawiać się w tym, aby nie wnosić do Trybunału spraw, w przypadku których dla rozstrzygnięcia wątpliwości co do hierarchicznej zgodności norm wystarczające jest sięgnięcie do odpowiednich metod wykładni, a przede wszystkim metody wykładni w zgodzie z Konstytucją (wykładni „prokonstytucyjnej”). Szczególnej delikatności wymaga ocena konieczności zwrócenia się z pytaniem prawnym dotyczącym niekonstytucyjności (nielegalności) rozporządzenia. Zgodnie bowiem z ogólnymi zasadami kompetencyjnymi, sądy administracyjne – związane jedynie Konstytucyjną i ustawami – mogą odmówić zastosowania wadliwego rozporządzenia w rozpoznawanej sprawie. Sytuacja taka może nierzadko okazać się korzystniejsza dla stron postępowania, gdyż postępowanie sądowo-administracyjne zakończy się szybciej, niż gdyby musiało ulec zawieszeniu do czasu rozstrzygnięcia pytania prawnego przez Trybunał. Proszę jednak pamiętać, że decyzja

sądu o odmowie zastosowania rozporządzenia wywołuje skutek ograniczony jedynie do stron danego postępowania (*inter partes*). Tylko wyrok Trybunału ma moc powszechnie obowiązującą, wiąże *erga omnes*, i musi być brany pod uwagę przez wszystkie organy stosowania prawa. Nabrawszy wątpliwości co do konstytucyjności rozporządzenia, skład orzekający musi zważyć, czy interes ogólny – w tym potrzeba zapewnienia jednolitości orzecznictwa – nie przeważa nad interesem partykularnym stron postępowania i nie przemawia za skierowaniem pytania prawnego do Trybunału.

Zupełnie inaczej sytuacja wygląda w przypadku powzięcia wątpliwości co do konstytucyjności ustawy. Jeśli bowiem wątpliwości tych nie da się rozwiązać przy zastosowaniu metod wykładni (tym bardziej gdy skład orzekający jest przekonany o niekonstytucyjności ustawy), sąd administracyjny – związany Konstytucją i ustawami – nie może samodzielnie odmówić zastosowania ustawy. W takim przypadku obowiązany jest zwrócić się do Trybunału, aby ten dokonał kontroli aktu ustawodawczego. Kontrola konstytucyjności ustaw należy do sfery kompetencji wyłącznych sądu konstytucyjnego. Trudno wobec powyższego zgodzić się z poglądami, wyrażanymi nierzadko w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 24 września 2008 r., I OSK 1369/07; wyrok WSA w Rzeszowie z 23 września 2009 r., II SA/Rz 760/08), że w przypadku, gdy sąd nie ma wątpliwości co do niekonstytucyjności ustawy, nie ma obowiązku zwracania się z pytaniem prawnym do Trybunału i może odmówić zastosowania ustawy. Wątpliwym są argumenty – przytaczane na uzasadnienie powyższego stanowiska – że sąd opiera się na zasadzie bezpośredniego stosowania Konstytucji, a przez to, że jego decyzja ma skutek jedynie *inter partes*, nie narusza kompetencji Trybunału do orzekania o niekonstytucyjności ustaw ze skutkiem *erga omnes*. Na uznanie zasługuje fakt, że w ostatnim czasie dominującą pozycję zdaje się zajmować linia orzecznicza, zgodnie z którą bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności ustawodawstwa przez sądy, i że tylko wyrok Trybunału – stwierdzający

niekonstytucyjność ustawy oraz pozbawiający ją mocy obowiązującej - zwalnia sąd z obowiązku jej zastosowania (wyrok NSA z 20 stycznia 2009 r., I FSK 1947/08).

Mówiąc o mechanizmie pytań prawnych, chciałbym podzielić się jeszcze kilkoma uwagami dotyczącymi szczególnie istotnego problemu, a mianowicie - poprawnego wskazania przedmiotu zaskarżenia w treści pytania prawnego. Warto moim zdaniem przypomnieć, że zgodnie z art. 193 Konstytucji pytanie prawne można skierować co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową czy ustawą tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na to pytanie zależy wynik sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Innymi słowy, pytanie prawne może dotyczyć jedynie aktu, który będzie miał wpływ na treść rozstrzygnięcia. Procedura kontroli zainicjowana pytaniem prawnym wykazuje elementy charakterystyczne dla kontroli konkretnej. Nie można kwestionować „za dużo”, a więc formułować zarzutów co do konstytucyjności aktu, który nie ma znaczenia dla sprawy. Jednocześnie sąd, który występuje z pytaniem prawnym, powinien wykazać, że rzeczywiście istnieje związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed tym sądem. Nie wystarcza ogólne przytoczenie treści przepisów. Wykluczone są pytania w sprawie wykładni danych przepisów. Tego typu wady pytania prawnego spowodują konieczność umorzenia postępowania przed Trybunałem ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Problemy mogą także zrodzić się w przypadku zakwestionowania „za mało”, np. zbyt wąsko sformułowano zakres, w jakim kwestionuje się normę; pominięto w pytaniu część wadliwej konstrukcji; czy też w ogóle nie zakwestionowano aktu, który ma wpływ na wynik sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Trybunał, ograniczony treścią pytania prawnego, nie będzie mógł wyjść poza granice zaskarżenia. W sprawie P 81/08 – zainicjowanej pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie – Trybunał był zmuszony umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sąd zakwestionował jedynie przepis ustawowy

stanowiący upoważnienie do wydania rozporządzenia. Jednocześnie nie sformułował żadnych zarzutów co do wadliwości samego rozporządzenia, które miało stanowić bezpośrednio podstawę rozstrzygnięcia. Zakwestionował więc „za mało”, pomijając akt normatywny, od którego zależała treść rozstrzygnięcia w tej konkretnej sprawie.

Szanowni Państwo!

Patrząc z perspektywy czasu na dorobek orzeczniczy Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych nie sposób nie dostrzec, jak daleka była droga ewolucji w sposobie postrzegania Konstytucji przez składy orzekające. Obecnie powszechną praktyką jest sięganie po ten akt dla zdekodowania norm mających znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłej sprawy. Sądy nie mają zastrzeżeń co do możliwości i celowości bezpośredniego stosowania postanowień ustawy zasadniczej. Tym samym obudowują przepisy Konstytucji swoim orzecnictwem, przyczyniając się do wzbogacania polskiego *acquis constitutionnel*. W uzasadnieniach wyroków sądów administracyjnych zastosowanie znajdowały najczęściej: art. 2 - wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej, art. 7 - wyrażający zasadę legalizmu, art. 32 - odnoszący się do zasady równości wobec prawa, a także przepisy określające standard ochrony prawa własności (art. 21 oraz art. 64). Sądy odwoływały się również do przepisów programowych, wyznaczających cele działalności państwa w różnych dziedzinach życia społecznego (ochrona małżeństwa - art. 18, pomoc osobom niepełnosprawnym - art. 69, pomoc rodzinom w trudnej sytuacji życiowej - art. 71). Te wszystkie normy, zasady i wartości konstytucyjne służyły przede wszystkim ustaleniu treści normatywnej przepisu w zgodzie z Konstytucją. Wobec możliwości kilku sposobów rozumienia danej regulacji, sądy wybierały ten, który zapewniał urzeczywistnienie postanowień konstytucyjnych. Będąc pełnym wdzięczności za otwartość sędziów na treść polskiej ustawy zasadniczej, zachęcam do

kontynuowania tej drogi orzeczniczej oraz do odwagi przy stosowaniu oraz interpretacji norm konstytucyjnych.

Z radością obserwuję również, jak wzrasta liczba przypadków, gdzie w uzasadnieniach wyroków sądów administracyjnych przywołane są argumenty zaczerpnięte z dorobku orzeczniczego Trybunału. Dotyczy to nie tylko definiowania, „odkodowywania” treści norm i zasad konstytucyjnych (jak właśnie zasada państwa prawnego czy zasada równości). Nie sposób nie odnotować przypadków, w których sądy administracyjne niejako „rozszerzają” skutek wyroków trybunalskich o niekonstytucyjności na sprawy, w których ma być zastosowana norma o analogicznej (podobnej) treści jak ta, co do której stwierdzono niekonstytucyjność. W wyroku z 26 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 533/08, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko sądu I instancji, który zauważył, że norma zawarta w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, regulującym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, jest w istocie „tą samą normą”, która była wysłowiona w art. 27 ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej. Jak podniósł sąd: „oba wskazane przepisy dotyczą tej samej materii, a mianowicie prawa do pomocy ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonywującej innej pracy zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny.” Zapatrywania swoje oparł na analizie uzasadnienia projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych, w którym wyraźnie wskazano, że świadczenie pielęgnacyjne ma zastąpić zasiłek stały przyznawany dotychczas na podstawie ustawy o pomocy społecznej. W wyroku Trybunału z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt P 23/05, norma zawarta w art. 27 ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim uniemożliwiała nabycie prawa do zasiłku stałego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zdaniem NSA:

„skoro normy zawarte w art. 27 ust. 1-3 ustawy [...] o pomocy społecznej uznane zostały w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2006 r. (P 23/05) za niezgodne w określonym zakresie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to ich powtórzenie w art. 17 ust. 1 ustawy [...] o świadczeniach rodzinnych nie powoduje, iż stały się one konstytucyjne tylko z tego względu, że znalazły się w innym akcie prawnym w innej jednostce redakcyjnej.” Powołując się na konieczność dokonania interpretacji art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zgodzie z Konstytucją, nadał mu treść normatywną wynikającą z wyroku zakresowego Trybunału, zapadłego w sprawie P 23/05.

Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w sprawach, w których sądy administracyjne „rozszerzyły” skutki wyroku Trybunału z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06, dotyczącego rygorów umożliwiających legalizację samowoli budowlanej tylko w odniesieniu do obiektów wymagających pozwolenia na budowę (przedmiotem kontroli Trybunału był art. 48 Prawa budowlanego), na rygory odnoszące się do obiektów wymagających jedynie zgłoszenia, o czym mowa w art. 49b Prawa budowlanego (np. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 982/08, z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. II OSK 1148/08).

Oba przykłady pozwalają uzmysłwić, w jaki sposób sądy administracyjne korzystają z dorobku orzeczniczego Trybunału, starając się doprowadzić do zgodności z Konstytucją norm mających znaleźć zastosowanie. Jednakże, opisany zabieg, polegający na „automatycznym” przeniesieniu skutków wyroków na normy analogiczne (zbliżone, podobne) treściowo, ale które nie były przedmiotem kontroli trybunalskiej, może budzić pewne wątpliwości. Konieczność dokonania wykładni w zgodzie z Konstytucją nie może prowadzić do odejścia od jednoznacznej treści przepisu ustawy, który nie podlegał ocenie Trybunału, a więc nie stanowił przedmiotu rozstrzygnięcia o walorze ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. W takich sytuacjach zastanowić należałoby się raczej nad możliwością skierowania pytania prawnego do Trybunału w celu rozstrzygnięcia o konstytucyjności owej analogicznej (podobnej) treściowo

normy – tak jak to uczynił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w przypadku art. 49b Prawa budowlanego (Trybunał stwierdził częściową niekonstytucyjność w wyroku z dnia 21 września 2009 r., P 46/08).

Pomimo pozytywnej oceny, na jaką zasługuje aktywność sądów administracyjnych w zakresie ubogacania i implementowania polskiego *acquis constitutionnel* w procesie kontroli działalności administracji publicznej, ciągle w sferze relacji Trybunału i sądów administracyjnych pozostają pewne kwestie, w których nie doszło do zbliżenia stanowisk. Widoczne jest to w szczególności przy ocenie skutków wyroków Trybunału, w których Trybunał odroczył moment utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Istota instytucji odroczenia polega na tym, że pomimo stwierdzenia niekonstytucyjności danego aktu normatywnego, Trybunał – biorąc pod uwagę takie okoliczności, jak potrzebę zapewnienia stabilności i pewności systemu prawnego, ochrony interesów jednostek, ochrony stabilności finansów publicznych – odsuwa w czasie datę uchylecia aktu z porządku prawnego. Akt korzysta z przymiotu tzw. „warunkowej konstytucyjności”, gdyż jego uchYLECIE mogłoby wywołać stan jeszcze mniej pożądany z punktu widzenia wartości konstytucyjnych. W okresie odroczenia zachowuje moc obowiązującą, co powinno być uwzględnione przez organy stosowania prawa. Nie jest rzeczą Trybunału narzucać sądom, że w okresie odroczenia mają zawsze stosować niekonstytucyjny akt, czy też że mają go niestosować. Kwestię powyższą sądy powinny rozstrzygnąć samodzielnie. Niemniej pozwolę się podzielić kilkoma uwagami.

Wysoce kontrowersyjne wydaje się stanowisko – pojawiające się w orzecznictwie sądów administracyjnych - zgodnie z którym w okresie odroczenia można odróżnić „obowiązywanie” aktu normatywnego od jego „stosowania”. Można bowiem zadać pytanie, jaki sens miałyby utrzymanie mocy obowiązującej danego aktu, gdybyśmy przyznali, że można go nie stosować? Nieprzekonywujący jest dla mnie również argument, że wyrok Trybunału obalił domniemanie konstytucyjności. Trzeba przecież

zauważyć, że wyrok ten – właśnie w oparciu o normę konstytucyjną – utrzymał jednocześnie wadliwy akt w mocy na okres odroczenia. Jak już wspomniałem, instytucja odroczenia stosowana jest przez Trybunał na podstawie szczegółowego upoważnienia konstytucyjnego i w celu ochrony wartości konstytucyjnych. Decydując o niezastosowaniu aktu w okresie odroczenia, sądy muszą rozstrzygnąć, czy ich decyzja nie idzie aby w poprzek dążeniu Trybunału do zapewnienia ochrony zagrożonych wartości konstytucyjnych, i – w efekcie – czy aby nie stawia pod znakiem zapytania sensowności skorzystania przez Trybunał ze swojej konstytucyjnej kompetencji.

W mojej ocenie na uznanie zasługuje ta linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą zasadą jest, że w wyniku zastosowania przez Trybunał instytucji odroczenia sądy powinny stosować niekonstytucyjny przepis w okresie wskazanym przez Trybunał. Można mówić o dwóch wyjątkach od tej zasady. Pierwszy wyjątek to tzw. „przywilej korzyści”. Polega on na tym, że Trybunał – odraczając termin utraty mocy obowiązującej badanego aktu – stwierdza jednocześnie, że zachodzą przesłanki, które uzasadniają wyłączenie skutku odroczenia wobec sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający. Innymi słowy, sąd pytający – i tylko ten sąd – wyłącznie w sprawie, która stała się podstawą skierowania pytania prawnego, nie jest związany obowiązkiem zastosowania aktu co prawna niekonstytucyjnego, ale utrzymanego w mocy w okresie odroczenia. Doktryna podnosi szereg wątpliwości, w tym przede wszystkim co do podstawy kompetencyjnej stosowania przez Trybunał „przywileju korzyści”. Być może dla przecięcia sporów niezbędna jest interwencja ustawodawcy. Na uznanie zasługuje jednakże fakt, że sądy co do zasady korzystają z przyznanego im „przywileju”.

Drugi wyjątek od zasady stosowania aktu w okresie odroczenia dotyczy rozporządzeń. Nawet bowiem w przypadku odroczenia sądy administracyjne zachowują ogólną kompetencję do odmowy zastosowania wadliwego aktu podustawowego. Co więcej, zaczyna kształtować się linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą – wobec obalenia

przez Trybunał domniemania konstytucyjności rozporządzenia – sąd administracyjny obowiązany jest odmówić zastosowania tego aktu (wyrok NSA z 21 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 256/09). A więc nie tyle uprawniony (fakultatywność), co zobligowany (obowiązek). Tezę tę należy uznać za słuszną co do zasady, niemniej warto zwrócić uwagę na konieczność stosowania jej z pewną ostrożnością. Czasem bowiem inne wartości konstytucyjne mogą przemawiać za stosowaniem przez sądy niekonstytucyjnego rozporządzenia w okresie odroczenia przez Trybunał terminu utraty jego mocy obowiązującej.

Szanowni Państwo!

Powyższe uwagi jedynie sygnalizują istotne zagadnienia, które we współpracy Trybunału z sądami administracyjnymi powinny być w dalszym ciągu dyskutowane. Nie chciałbym ich analizować szczegółowo, skoro aż nadto skorzystałem z Państwa cierpliwości. Jeszcze raz pragnę serdecznie podziękować za zaproszenie na dzisiejszą uroczystość oraz za umożliwienie podzielenia się kilkoma refleksjami.

Dziękuję za uwagę!